

行政の役割と協働の パートナーとしての コミュニティ

橋 本 行 史*

戦後の福祉国家思想の下で肥大化した行政を見直すために、NPMと呼ばれる行政の効率化が進められてきたが、ここにきて行き過ぎたグローバル化による社会不安の増大によって行政への期待が再度高まっている。

しかし、巨額の財政赤字の下、行政領域の縮小が避けられないとすれば、行政とコミュニティとの間の協働によって行政領域の縮小分を代替する以外に差し当たり方法がない。

財政破綻を起こした夕張では、国の管理の下で厳しい財政再建が進み、行政領域は否応なく縮小している。しかし、そこで見出される地域再生に向けた自立的で自己組織化されたコミュニティ活動こそ、今後のコミュニティ・協働政策のあり方を示唆するものである。

キーワード：行政領域の縮小、行政とコミュニティの協働、自立的で自己組織化されたコミュニティ

1 はじめに

行政が地域において担う公共的役割とは何か。行政が果たすべき役割は何処までなのか。これらの問題は、地域が存在する場所や時代と密接な関わりを持っており明確な線引きは難しい。

グローバル化による国際競争の激化、高齢化と人口減少、労働慣行の見直し、さらには、サブプライムローンの焦げ付きに端を発する

* 京都女子大学 教授
大学院 現代社会研究科公共圏創成専攻
地域コミュニティ研究領域

金融不況・経済不況、こうした社会情勢の変化は行政への期待を再び高めている。しかし、足元の財政状況は厳しさを増し、一層の経費削減と行政の役割の見直しは避けられない流れになっている。縮小不可避の行政領域と既存の行政サービスの維持を求める市民の間であって、問題解決の一つの方向は示されている。公共が担う行政サービスの縮小分を地域コミュニティとの協働¹⁾によって代替する方法である。この市民参加の新しい動きは、政治から始まって社会活動に至るまで広がりを見せており、協働・パートナーシップ、あるいは、ローカルガバナンスと呼ばれて自治体に共通する重点施策になりつつある。

日本でも、行政の限界とボランティアの活躍を証明した阪神大震災以後、各地で協働の実現を目指して様々な取組みが進みはじめた。しかし、協働という言葉こそ示されているものの、具体的なビジョンや仕組みは明らかにされていない。市民の暮らしを守る役割を負う行政そして租税負担を負う市民は、行政の役割をどこまでと線引きし、どのように協働を図るのか。

もっとも協働が共通の政策課題として採り上げられるようになり、幾つかの協働の成功事例は紹介されている。しかし、それらの成功事例は国や地方のモデル事業や財政支援に依拠する活動であったり、限られた人々の善意の献身的活動だったりするもので、成功事例として一般化することは難しく、活動の持続可能性にも疑問符がつくものが多い。

これらの協働推進政策に共通する弱点は、

十分な検証なく政策展開がなされていることにある。もっとも、検証不足には原因がある。行政サービスの縮小に強い反対があるため協働政策を行政に採り入れても、既存の行政の枠組みのなかでいわば行政下請的に導入されるだけで、検証事例として適さなかったからである。

そんななか、財政破綻に追い込まれた北海道夕張市では、厳しい財政再建計画の下、行政の活動領域の大幅縮小が余儀なくされている。行政サービスの縮小を受け入れざるを得ない地元では、どのような形で行政との協働を実現し、市民生活を守ろうとしているのか。こうした視点から財政破綻後の夕張で行われている地域再生に向けてのコミュニティの再組織化（形成・強化、以下、再組織化）の取組みを捉えると、これからの協働政策、コミュニティ政策の貴重な参考事例になる。

そこで本稿では、まず、コミュニティ化に関係して注目されているソーシャル・キャピタル論、コミュニティの変化と政策の変遷、自治体のコミュニティ政策の現況を考察した上で、財政破綻後の夕張を例にして、地域再生に向けた行政の協働のパートナーとしてのコミュニティの再組織化の動きを検証する。

2 コミュニティ化とソーシャル・キャピタル

コミュニティ化を成功させる要因は何か。この問題に関連して、近年、市民の政治的参加、社会活動への参加を進めるために提唱されたソーシャル・キャピタル論が注目される。

ソーシャル・キャピタルの概念は、アメリカの政治学者ロバート・D. パットナムが著したイタリアを対象にした *Making Democracy Work* (邦題『哲学する民主主義』) と、アメリカを対象にした *Bowling Alone* (邦題『孤独なボーリング』) の2つの著作によって、1990年代後半から政治学や社会学をはじめとする多くの研究者からの関心を集めるようになった。

パットナムは、ソーシャル・キャピタルの構成要素として、①社会的ネットワーク：人々が結ぶ人間関係（垂直的ネットワークよりも水平的ネットワーク、強いボンディング型よりも橋渡し機能を持つやや弱いブリッジ型が重要）、②信頼：ネットワーク内の身近な人々への信頼とより広い世間や見知らぬ他者への信頼、③互惠的規範：意識レベルと行動レベルの互惠的規範（互惠性に基づく集団や社会への参加意識と参加行動）の3つをあげる。そして、ソーシャル・キャピタルが豊かになれば、集団や個人の水平的で自発的な結合が強化され、民主主義の健全化、民主政治の基盤造りになるとしている²⁾。

ソーシャル・キャピタルは、民主政治だけでなく社会活動への市民参加にも深く関係している。民主主義から導き出される市民参加は、政治参加と社会活動への参加の二つの面を持っているが、自分の住む町を良くしたいという意思や行動は、何処から何処までが政治活動で、何処から何処までが社会であると厳密に区分することができないからだ。

近年、社会の持続可能性の観点から官が独

占してきた公共を市民・NPO・企業などの多様な主体で支える「新しい公共」³⁾の実現が共通認識になろうとしている。特に財政難に苦しむ自治体にあつては、市民の暮らしを守るための手段として、社会活動における行政と地域コミュニティの協働に大きな期待が寄せられている。そのためにも、協働の土台となるコミュニティづくりを支える理論として、ソーシャル・キャピタルがどこまで有効であるかが注目されている。

3 コミュニティの変化とその政策の変遷

日本におけるコミュニティの変化とその政策の変遷を見てみよう。日本では、明治以降の近代化の過程で旧来の地域コミュニティの弱体化が進行した。特に昭和の高度経済成長期の人口の都市集中、農村での若者の都市流出と兼業の普及によって、都市では核家族化による地域からの孤立、農村では生活の変化による地域内での人的繋がり希薄化が進み、都市部と農村の双方で地域コミュニティの衰退が急速に進んでいった。

そのため、1970年代、国や地方で地域コミュニティの再生政策が押し進められた。しかし、それらの政策は、地域の活動拠点となるコミュニティセンターの整備が旧来のハコモノ作りの視点で捉えられたこと、コミュニティ再生運動が旧来の集落単位の生活共同体の復活として敬遠されたこと、さらには、補助金がらみの上からのコミュニティ政策であったことなど、どちらかと言えば行政下請的なコミュニティ政策であったために、市民

による主体的な参加が必要とされる地域コミュニティの再生にはつながらなかった。

1990年代、コミュニティの重要性が、再び、意識されはじめる。グローバルな競争の激化による低成長・低所得・雇用難、少子高齢化と人口減少、成果主義の導入、都市環境や生活形態の変化による近隣関係の希薄化、さらには、サブプライムローンの焦げ付きに端を発する世界的な経済不況等によって、地方の疲弊と地域間格差の拡大、公共の足の削減や地域医療の衰退、独居老人の増加や孤独死、若い母親の子育て不安、児童の引き籠もり、登下校の身体安全、そして、最近になって出てきた雇用の先行不安に至るまで、個人や世帯単位では手に負えない問題が山積しはじめた。従来と同様の所得再配分型の行政施策だけでは到底こうした多様な行政ニーズに応えられない。加えて、国と地方の深刻な財政難は行政の限界を一層露にした。

そこで、相互の人的コミュニケーションを基礎にして形成されるコミュニティ、特に、生活や就労を目的に一定距離内の空間に集まる人々によって形成される地域コミュニティが注目されるようになった。対象エリアは行政区域であることも、より小さな生活圏であることもあるが、地域コミュニティが持つ市民生活のセーフティネット機能が、行政が手に負えない地域の多様な問題解決の手段として期待されている。

市民の生活水準の向上とともに社会の成熟ともいえるべき現象も見られる。多様なライフスタイルや価値観を持った人々による子育て

支援や高齢者の見守り、環境保全や文化活動、まちづくりなど、市民の日常生活に関わる様々な分野で市民の自主的な活動が広がっている。国においても、全国のボランティアが活躍した阪神大震災をきっかけにして非営利組織（NPO）の制度化がなされた。民間企業においても、社会を構成する一員としての社会貢献活動（CSR）が根付きつつある。

市民意識の変化とともに市民参加のレベルも上がりつつある。政治参加の面では、政策執行過程への参加から政策形成過程へと参加レベルが上がり、パブリックコメントやパブリックインボルブメントの導入、市民の意見を直接伝える市民会議の設置も進んでいる。さらに、政策提案にとどまらず予算折衝などの予算策定過程にまで市民を参加させる自治体も生まれている⁴⁾。社会活動への参加の面でも、市民・NPO・企業を行政のパートナーと位置づけて、行政との協働を目指す動きが全国で進みつつある。

4 コミュニティ政策の現況

(1) 協働のパートナーとしてのコミュニティ

市民生活を守る仕組みは自助・共助・公助の順で説明されるが、福祉国家思想の下で行政国家化が進み、現実問題として行政が大きな役割を果たすようになると、必然的に自助や共助よりも公助のウェートが高まる。しかし、近年になって顕在化した行政の限界は、公助の代替としての共助や行政と地域コミュニティの協働の必要性を高めている。

全国の自治体では、例外なく総合計画に協

働の概念を採り入れ、「協働のまちづくり」や「参画と協働のまちづくり」を政策目標として掲げて、行政とコミュニティとの協働やそのベースとなるコミュニティづくりに力を入れた。

(2) コミュニティの種類

①地縁コミュニティ

地縁コミュニティは、地域住民の互助を主目的に一定の居住地域を単位として慣習的に形成された共同体を指している。自治会や町内会、婦人会、老人会、子供会などが、伝統的な地縁コミュニティであるが皆、役員の高齢化や人口減少、生活環境の変化等によって、活動の形骸化、衰退が進んでいる。地縁コミュニティの代表格である自治会を例にしても、これまで国や地方が公民館や集会所等の整備や運営に補助金を出して自治会活動を支えてきたものの、自治会加入のメリットが若い世代に受け入れられなかったり、年間5～6千円の自治会費の支払いが負担であったりして、全国で加入率の減少が止まらない。

②政策コミュニティ

行政が特定の政策目的を持ってコミュニティの形成を主導するケースが増えている。ここではこうした共同体を政策コミュニティと呼んでおこう。昔からの地縁コミュニティでもなく、共通の趣味や社会貢献の意識を持つ人々が集まって自発的活動を行うテーマコミュニティとも

異なり、防災福祉コミュニティ⁵⁾や再開発を目的とする街づくり協議会⁶⁾など、行政と関わりの中から特定の政策目的を持って形成される新しいコミュニティである。行政目的と密接な関係を持つ企業組織もここに加えることができよう。

③テーマコミュニティ

テーマコミュニティとは、行政区や学区などの地域に縛られず、趣味のサークルや社会貢献等の特定のテーマに思いを共有する人達が集まる共同体を指している。意欲のあるメンバーが参加するとともに、運営メンバーの固定も可能であることから団体のマネジメント能力にも長けており、近年、各地で活動が活発化し、団体数も増加する傾向にある。

(3) 標準的なコミュニティ政策

自治体では、どのようなコミュニティ政策が採られているか。勿論、都市と地方、大都市と中小都市、あるいは、政策先進都市とそうでないところの違いによって自治体のコミュニティ政策は異なる。ここでは大都市近郊に位置し人口35万人の大阪府吹田市を標準的なモデルとして自治体のコミュニティ政策の現況を見てみよう。

吹田市では、市の基本方針として、平成19年1月1日に施行された吹田市自治基本条例第5条に市民自治の運営原則として情報共有の原則に並んで市民参画の原則と協働の原則を定めた。また、吹田市第3次総合計画(2006-2020)においても、「協働によるまち

づくり」を掲げ、「市民参画を推し進め（中略）、市民と市による地域での協働を一層推し進める」と規定した。組織面では、市民文化都市市民協働推進室内に、「協働のまちづくり」、「ボランティア・NPO等の市民公益活動」、「コミュニティ施設の管理」をそれぞれ担当する3班（係）を整備している。

次に、市民活動の具体的な支援政策やその活動内容を見てみよう。

市民公益活動の分野では、平成14年4月1日に「市民公益活動の促進に関する条例」を施行、平成17年4月1日に「市民公益活動促進補助金制度」を実施、平成19年3月に「市民公益活動の促進に関する基本方針」を策定して、各種の市民公益活動への財政支援、普及講座の開設等を行うなどの制度整備を行っている。平成19年2月現在、173団体から社会貢献活動を行う市民公益活動団体として届出がなされている。

地域のコミュニティ活動の分野では、平成17年度に活動の基本となる指針を作成、平成18年度に「協働のまちづくり班」を配置、さ

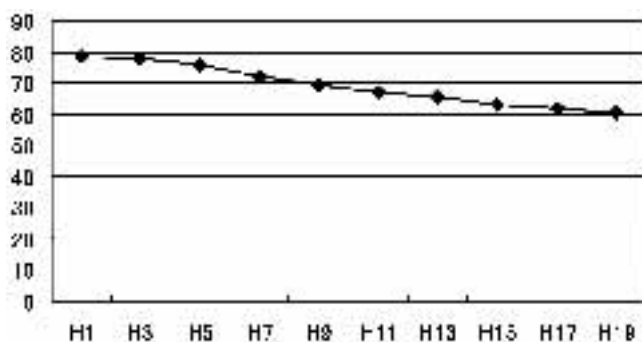
らに、市内を6万人程度の6ブロックに分けて、ブロック担当者6名を配置し、1万人程度の概ね小学校区36を対象として、協働のまちづくり担当者110名を委嘱している。

しかし、活発な市民公益活動に較べて、地縁コミュニティの活動は芳しくない。平成元年度と平成19年度を比較すると、自治会加入世帯数は、96,841世帯から92,153世帯へ4,688世帯減少、自治会加入率は78.7%から60.6%へ18.1%減少している。

市では、対応策として市内560の単一自治会と34の連合自治会に加えて、NPOやボランティア団体等を加入させて1万人程度の概ね小学校区を単位とする「まちづくり協議会」の結成を目指している。

このように、全国の自治体のコミュニティ政策は、未だ制度づくり・条件整備の段階にある。今後、行政はコミュニティにどこまでの役割を期待しどこまでの仕事を任せるのか、あるいは、コミュニティは行政にどこまでの支援を望みどこまでを自分達で処理するのかなど、協働のための具体的な方法、内容を詰

吹田市自治会加入率の推移（％）



（出所：吹田市HP：<http://www.city.suita.osaka.jp/>）

めていく必要がある。

5 事例研究：夕張とコミュニティ

(1) 夕張の近況

平成19年月3月末、353億円の巨額の負債を抱えて財政破綻を引き起こした夕張は、18年間の再建プロセスを歩みだしている。市の人口の減少は止まらず、この2年間で1,500人以上が流出し、人口も12,000人を切っている。しかし、国依存・行政依存・公共事業依存という3つの依存体質が生んだ財政破綻という手痛い教訓に学んだ夕張だからこそ、行政だけでなく、市民・NPO・企業が協働して地域を支える「新しい公共」のモデルが生み出せるはずである。

財政破綻によって市役所の職員数は半減、平成19年度から部が廃止、さらに、平成22年度までに市長部局を17課から7課程度に削減することになっている。地域再生推進室を例にすれば、既に、再建団体前の数課が1つにまとめられ、商工・観光・まちづくりを1課で担当している。

地域内の格差も拡大している。縦に細長い夕張市は、北は炭鉱から観光へと行政が力を入れてきた地域、南は三世帯同居のメロン栽培中心の農村地域、中央は商工と住居中心の地域と大きく3つの地域から成立するが、財政破綻の影響が大きかったのは、行政依存度が高かった北部と市営住宅が多い中央部である。高齢者の多い中央部は生活保護率も高い。ただ、世代別にみると、年金や医療等各種の社会保障制度で守られる高齢者よりも、就労

先を失う若年世代が受ける影響が大きく、職を求めての市外転出が続いている。

(2) 行政領域の縮小と地域コミュニティの再組織化

経済と雇用、市民生活や福祉に至るまで、これまでの行政の役割が大きかっただけに、財政破綻による行政サービスの縮小が地域に与える影響は大きく、市民の生活を守るためには、これまでの行政の機能を何かで代替させなければならない。ただ、行政機能を代替するには個人や家族レベルでは力の限界があり、どうしても一定規模の組織的対応が必要になる。グローバルな企業や事業者が本拠地や事業所を置く地域を除けば、そうした機能は、地域コミュニティしか果たせないのも事実である。

夕張では既にそうした試みが始まっている。では、地域コミュニティはどのような形で再組織化されようとしているのか。

次の表は、目的の違いを縦軸に、活動のイニシアティブの違いを横軸にして、財政破綻後に再組織化されたコミュニティを、マトリックス表に整理したものである。

こうすることによって、コミュニティを、先の3つの目的別分類に、活動のイニシアティブの違いによる行政主導コミュニティ、市民主導コミュニティ、企業主導コミュニティの3つの分類を新しく加えて、異なる二つの角度からコミュニティを捉えることができる。目的別ではテーマコミュニティ、活動のイニシアティブ別では市民主導や企業主導

地域再生に向けたコミュニティ再組織化

コミュニティの目的	活動のイニシアティブ		
	行政主導コミュニティ	市民主導コミュニティ	企業主導コミュニティ
地縁コミュニティ (互助が目的、慣習的に形成)	—	<ul style="list-style-type: none"> ・ふれあいサロン ・末広市民交番や各地の生活館の管理 ・町内会による連絡員制度 	—
政策コミュニティ (特定の政策目的のために形成)	<ul style="list-style-type: none"> ・ゆうばり再生市民会議 	—	<ul style="list-style-type: none"> ・夕張りゾート（株） ・（医）夕張希望の杜
テーマコミュニティ (趣味や社会貢献を目的に形成)	<ul style="list-style-type: none"> ・観光連絡会議 ・ゆうばり観光協会（北の零年希望の杜の指定管理、観光ガイド等） ・しあわせの桜ともみじ夕張プロジェクト ・幸福の黄色いハンカチ基金（指定寄付） 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民団体や愛好者連盟による市民会館、市営球場・紅葉山パークゴルフ場の管理 ・ゆうばりファンタ（ゆうばり国際ファンタスティック映画祭、フィルムコミッション関係） ・オールシーズン in 夕張、かぜちゃん、ひなたBOOKO など ・除雪ボランティアや環境美化活動など 	<ul style="list-style-type: none"> ・（株）ネクスト夕張 ・桜の5年間2万本植樹計画（ニトリ）

出所：夕張市「地域再生に向けた取り組みについて」、関係者へのインタビューを元に作成

型のコミュニティ活動の活発さが目立つ結果となっている⁷⁾。

(3) 自立的で自己組織化されたコミュニティの形成・強化

①地域住民の互助を目的に自然発生的に活動を強化—地縁コミュニティ

財政破綻前の夕張は、炭鉱都市特有の生活丸抱えの歴史と古くは炭鉱会社、新しくは行政にモノ言えば何とかしてくれるという文化があり、市・地区双方で、地縁コミュニティの活動は盛んでなかつ

た。市全体では、炭鉱毎に村が誕生した経緯から、隋北の本町地区と隋南の清水沢地区は住民の考え方や行政への姿勢が違ふとされ、メロン農家が広がる滝の上地区は現在でも小学校の運動会にも地区の中学生や高校生が参加するなど昔から行政に頼らず町づくりをしてきた経緯を持つなど、一体感を生みにくい環境にあった。また、地区別でも、市内に不動産屋がないことで分かるように、炭鉱住宅から派生した市営住宅が個人所有の住居の代わりをして退職後は札幌等へ移り

住む人々が多いため、居住地区への愛着が薄れがちであった。

そうしたなか、破綻による行政サービスの範囲の縮小によって、地縁コミュニティを巡る状況にも変化が現れている。

お年寄りを対象としたふれあいサロンの開催や、末広市民交番や各地の生活館の管理など、地区単位の活動が活発化しはじめた。また、市が地区毎に置いてきた連絡所の廃止によって、住民票の交付等の行政サービスや市への苦情処理の窓口を失うと、町内会が独自に当番や世話を決めて行政への手続きを代行する動きも生まれている。地域の動きを見てきた市の関係者は、コミュニティの自発的な再組織化への事情を次のように言う⁸⁾。

「自分達のルールを少し破ってでも相手に合わす、そうして生まれる長期的な助け合いへの期待が新たなコミュニティ形成のきっかけになっている。個人レベルでも同じことがいえる。これまでコミュニティを無視していた人が、孤立が損だと判断してコミュニティに加わってくる。コミュニティの方でも、(行政が面倒を見ることができないならば)仲間に入ってもらわないと困るとして、これまで無視して遠ざけていた人へも敷居を低くしてコミュニティへ参加を呼びかけている。」

②行政の企画に市民や企業が賛同して形成 —政策コミュニティ

ゆうばり再生市民会議は、藤倉現市長

になって市の地域再生課まちづくり再生係が骨格を作ったもので、平成19年6月22日にスタート(清水沢市民研修センター・120人参加)、現在、夕張再生に向けた市民活動の中心的役割を果たしている。構成員は、公務員・民生委員・ボランティア団体メンバー・サラリーマンが主であり、公募で選ばれた運営委員による自主運営に委ねられている。会議の当初の目的は、地域の高齢者の孤独死防止にあったが、現在は、福祉部会・環境防犯部会・文化観光部会の3部会構成となり、各部会でまちづくり活動を実践するほか、広報誌『ほっとゆうばり』の発行を行っている。参加する市民は、今後の再生会議の役割を次のように語る⁹⁾。

「再生会議に期待される機能が、ボランティア、行政のチェック、政策提案の3つとすると、今はボランティアの段階にある。再生市民会議も2年目に向けて、子供に関する子供部会、行政に参加するまちづくり部会を作ろうと考えている。ボランティアも必要だが、まちづくりはもっと大事である。市は再生会議に口を挟まず、市民が地域再生に協力する場を提供してくれているが、それだけでは限界がある。再生会議としても、もっと市政運営に関わる必要がある。」

地域振興や市民の暮らしに中心的役割を果たしてきた行政が、財政破綻によって活動が制約されるようになると、企業が地域に果たす役割も大きくならざるを

得ない。夕張では、市立病院廃止の代わりに設置された夕張市立診療センターの指定管理者となった（医）夕張希望の杜（村上智彦医師）と市の観光施設の指定管理者となった夕張りゾート（株）（親会社：加森観光）がその役割を果たしている。後者を例に企業主導型の政策コミュニティを見てみよう。

市の要望に応える形で、北海道を中心にホテルやリゾート施設の再生を手がける加森観光（株）の子会社である夕張りゾート（株）が、平成19年4月から、13の観光施設を受託運営している。夕張りゾート（株）は、旧石炭の歴史村の旧炭鉱関連施設と映画のロケ舞台となった炭鉱住宅等やホテルの中間地点に位置する夕張市立美術館を観光客の回遊性確保の点から管理施設に残すとともに、全施設共通入場券の導入、観光施設を廻る「ぐるっとバス」の運行、さらに、最近では、他の道内の他の著名な観光地とセットで夕張への観光客誘致を企画するなど、民間企業ならではの視点から観光客の呼び込みに努めている。旧石炭の歴史村に隣接する遊園地閉鎖にも関わらず、経費節減によって各施設の収支を改善し、パート・アルバイト・季節雇用者・正社員含めて220名を雇用、600万円の黒字決算（平成19年度）を確保している。西田吏利（にしだつかとし）社長は、企業の公的役割を語る一方で企業が地元と協調することの難しさを次のように語る¹⁰⁾。

「企業にとっては、日常の業務を行うことが公的役割となる。（株）夕張りゾートの進出で地域が再生し、安定した雇用を作り出せば良い。ただ、ホテルの売店に並べる名産品の開発を地元業者に呼びかけるが反応は弱い。（中略）文化、スピード、金銭感覚が違うので、官民の連携も難しい。同じように施設を管理していてもお客さんは来ず、整理していかないと力が分散する¹¹⁾。」

一方、地元には「夕張りゾート（株）は将来的に夕張から立ち去ってしまうのではないのか。収益が見込めることしかないのではないのか」と外部者である加森観光への警戒心、不安の声がある¹²⁾。夕張市や市民が寄せる期待は大きいが、企業側の思いと合致していない。外部から進出した企業が地域の完全な仲間入りすることの難しさは、テーマコミュニティに分類している家具販売大手のニトリの「桜の5年間2万本植樹計画」にも共通する。ニトリが夕張再生を目的に夕張の谷を桜で埋めようとする計画であるが、市民の関心は必ずしも高くなく、市あげての植樹計画となるように関係者の努力が続けられている。

③地域住民の想いと内外のネットワークから形成—テーマコミュニティ

趣味や社会貢献を目的とした人々が集まるテーマコミュニティは全国的にも活動が活発化しているが、夕張もその例外ではない。廃止される市民会館の再開に

複数のテーマコミュニティが関わった事例を見てみよう。

夕張市内の映画愛好家サークルである「夕張キネマクラブ」や映画祭の自主開催を目的に結成された NPO 法人「ゆうばりファンタ」が中心となって、廃止が決定された太鼓・書道・民謡など高齢者の各種の習い事の発表の場でもあった市民会館の再開を目的に「市民会館を再生する会」が結成された。運動の途上、屋根の補修費等2,000万円が捻出できず一時は再建を諦めたものの、市外の企業¹³⁾から無償修理（500万円程度）の申し出があり、平成19年11月、再開に漕ぎつけた。現在、夕張市内の文化団体・芸能団体を含めた「旧夕張市民会館運営委員会」が事業計画・資金計画を策定、法人格を持つ「ゆうばりファンタ」が借受人になって管理業務、受付業務を担当している。建物は市からの無償借受であるが、年間の維持管理費800万円（初年度は2,000万円、寄付金1,200万円強を充当）を使用料で賄わなければならない。

市民会館の再開に大きな働きをした「夕張キネマクラブ」は、平成16年5月27日、映画の町夕張に市内唯一残された市民会館内の映画館の閉鎖が決まったときに、映写施設を残して大きな画面で映画を見たいと映画好き33人で結成された。現在、会員201人（うち市外30人）。1回につき1人1千円、300人で30万円の会費を集めて、年3～4回の自主上映会を行って

いる。

同じく市民会館の再開に貢献した「ゆうばりファンタ」は、廃止された「ゆうばり国際ファンタスティック映画祭」を有志で自主開催するために結成された。会員は10人で、映画祭の開催と、先の市民会館の運営の2つの事業を行っている（双方の事業は別勘定にされている）。映画祭の開催費用5,000万円のうち、入場料は200万円から300万円にすぎず、2,000万円弱を文部科学省等からの補助金、残り2,700万円を協賛金で集めている。

「ゆうばりファンタ」の活動は、イベント会社「(株)ネクスト夕張」の結成につながっていく。「(株)ネクスト夕張」は、他の地域では第三セクターで運営される観光協会のような機能を果たしており、企業と行政の結びつけ役をしている。発端は、市の外郭団体 MCP（夕張マウンテンシティ実施機構）に10年在籍した荒館康治氏が、財政破綻後も市に残り、内外から持ち込まれるイベントの世話役をするうちに廻りから会社組織にすることを薦められ、市内で建設業を行う澤田直矢氏を社長に、荒館康治氏、さらに旧 MCP からもう1名が加わって3人で立ち上げたものである。

「(株)ネクスト夕張」が生み出す余剰で映画祭と市民会館の維持管理に要する労力と時間を創り出しており、「(株)ネクスト夕張」は、収益を第一目的とするのではなく企業の善意のボランティアや

社会貢献活動でもない新しい資本主義ともいべき小さな社会的企業となっている。「(株) ネクスト夕張」のメンバーは次のように設立経緯を語っている¹⁴⁾。

「自分達が好きなことをやってきただけで格別の苦労はない。『(株) ネクスト夕張』も半分はボランティアで、収益がトントンの仕事も受け持っている。企業人としての我々を見る市民や行政の眼も以前と同じであり大きな意識差はない。ただ、『ゆうばりファンタ』や『(株) ネクスト夕張』が、文化や観光を通じた地域活性化に取り組めるのも、行政による理解者がいて支援してくれるからである。そうでないと成り立たない。」

その他のボランティアやNPO 活動も活発化している。財政破綻で廃止された図書館の代わりに、保健福祉センターに図書コーナーを設け、図書館機能の事実上の復活に成功している。中心的役割を果たしたボランティア団体の市民はその経緯を次のように語る¹⁵⁾。

「財政破綻で図書館がなくなったが、子供の文化活動や読書活動の支援運動の引受人を探す市外の人の熱意、北海道の有志、ネットワークのあった一部の絵本作家の働きかけによって、『夕張こども文化の会』が生まれた。しかし、これらの人々にお金も仕事も求められない。そのため、市が配置する嘱託司書1名以外の人件費・光熱費などの資金は新聞社に援助してもらい、『夕張こども文化の会』

(かぜちゃん)、読み聞かせボランティア『ひなたBOOKO』が運営を支援する形で、図書コーナーが出来上がった。」

その他に、ボランティアサークル「主婦の知恵袋」によるゴミの削減・分別運動や「ママさんダンプ」による除雪ボランティア活動も行われている。

さらに、行政との連携のなかで、「観光連絡会議」、「ゆうばり観光協会」、「しあわせの桜ともみじプロジェクト」、「幸福の黄色いハンカチ基金（指定寄付）」などの活動も進められている。

6 発見事実

行政の側から、地域再生に果たす地域コミュニティの重要性が強調されてきたが、実のところコミュニティをどのように再生させ、どのような機能を分担すべきかについては曖昧なまま語られる傾向があった。しかし、財政破綻後の夕張の地域再生に向けた動きの検証によって、幾つかの分からなかったものが見えてきた。

第一は、これまでの協働政策・コミュニティ政策が果たせなかった市民の主体的参加による自立的で自己組織化されたともいえるコミュニティの再組織化が実現したことである。

戦後の社会国家思想の下、行政の役割が拡大し行政による地域への過保護が一つの要因となって、コミュニティが軽視されてきた。夕張でも、これまで観光をキーに炭鉱閉山後の地域振興を図る行政の力が余りにも強大すぎて、地域コミュニティを考える必要もな

かった。しかし、財政破綻による行政領域の縮小によってはじめて、行政に代わって市民や企業が主導するコミュニティ群が現れてきた。それらのコミュニティは、地縁・政策・テーマの目的別コミュニティを縦軸に、活動のイニシアティブの違いによる行政主導、市民主導、企業主導の各コミュニティを横軸に置くことで、マトリックス表に整理できた。そして、そのなかでもテーマコミュニティや市民主導・企業主導コミュニティの活動が活発化していることが確認されている。

第二は、地域における行政と企業の協働の難しさである。企業主導コミュニティの重要性が高まると共に、行政や市民の側からの企業の公共的役割への過大期待によって、企業との間に摩擦が生じやすいことが明らかにされた。企業は収益をあげることを前提とした存在であるが故に、企業が望む効率性の追求と行政や市民が望む公益性とのマッチングが今後の重要な課題となっている。

第三は、パットナムがソーシャル・キャピタルの構成要素としてあげる3要素がコミュニティの再組織化にあっても重要な役割を果たすことである。地域住民、行政内部者と地域リーダー、外部の人間と地域住民の間の人的ネットワークが、コミュニティの再組織化に大きな役割を果たすことが確認された。また、これまでに培った信頼関係がコミュニティの再組織化を生み出す原動力となり、関係者間の信頼の必要性が明らかにされた。重要なことは、コミュニティの再組織化には明示的・黙示的に相互の互惠関係が必要である

ことが確認されたことである。地域コミュニティにおける互惠関係は、子供や孫の時代をも範囲に入れた長期的な関係を指しているが、行政とコミュニティ、コミュニティを構成するメンバー間の互惠関係の存在がコミュニティの再組織化に大きな影響を与えていた¹⁶⁾。

7 おわりに

財政破綻後の夕張での検証作業によって、夕張モデルともいえる自立的で自己組織化したコミュニティの再組織化、行政や市民の過大期待による企業との協働の難しさ、そして、パットナムがソーシャル・キャピタルとして取り上げた3つの構成要素の重要性が明らかにされた。こうした発見事実をどのように公共政策に結びつけるかが今後に残された課題となっている。

最後に課題解決の前提条件となる事実を指摘しておきたい。冒頭に挙げたように、これまでのコミュニティ政策が目に見える成果を挙げなかった最大の原因は、既存の行政サービスの枠組みをそのまま残しておいて、行政下請け的に協働の推進やコミュニティの再組織化を呼びかけるという自己矛盾を持っていたからである。夕張の事例が示すように、地域の再生に向けたコミュニティの再組織化は、行政が市民生活全般に亘る責任をこれまでのように持ちえなくなった段階で生まれていることを忘れてはならない。

ただ、「互助・自助のニーズのないところにコミュニティ生まれず」となれば、公助から手を引くことが公共政策となって行政は自

己否定のジレンマに陥ってしまう。また、地域の過疎・衰退という厳然とした事実を目の前にして、行政が傍観者として振舞うこともできない。財政破綻や治安悪化による凶悪事件の発生など、地域に大きな問題が起こってからは遅すぎる。その前に、行政と市民の双方が意識を変えて、行政とコミュニティが協働して地域を支える仕組みを作っていかなければならない。

〔注〕

- 1) 協働の用語以外にも、官民協働、公民協働、あるいは、産官学連携、民公産学連携などの用語も使用されている。本稿では、協働の用語を使用する。
- 2) 森岡清志『『地域の社会学』刊行後に思うこと』書齋の窓p. 51-56参照。
- 3) ハーバーマス『公共性の構造転換』未来社参照。
- 4) 鳥取県智頭町に実施例がある（朝日新聞2008年12月16日）。
- 5) 阪神大震災時に住民相互のつながりの強い地域では住民の居住状況が共有されていたために、救助活動が円滑に進むとともに地域の復興も早かった。この事実をベースにして、市の呼びかけで、自治会や婦人会が中心となって避難訓練や防災マップを作成する「防災福祉コミュニティ」の結成が進められた。市はスコップや布パケツなど災害時の使用道具を交付する。2008年11月30日現在、市内約170箇所の全小学校単位で結成される「防災福祉コミュニティ」網が完成した（朝日新聞2008年12月1日）。
- 6) 「街づくり協議会」の用語は、区画整理や再開発などの方法で街づくりを行う場合に、行政の働きかけと住民の賛成で、街づくりの学習・意見交換を行い、地域の意思統一を図る目的で結成される組織の名称として使用されることが一般的である。
- 7) 夕張市作成の資料と関係者へのインタビューを元にした地域再生に向けて財政破綻後の夕張において再組織化（結成・強化）された多様なコミュニティの調査結果による。
- 8) 永澤直喜氏〔夕張市地域再生チーム・住宅再生チーム担当（調査時）〕（インタビュー日時：平成20年9月11日9時30分～10時30分、場所：夕張市役所）
- 9) 松宮文恵氏〔松宮建設（株）社長婦人、夕張キネマクラブ事務局渉外担当、夕張再生会議環境・防犯部会長〕（インタビュー日時：平成20年9月13日14時00分～15時00分、場所：松宮文恵氏宅）
- 10) 西田吏利氏〔加森観光（株）から派遣、夕張リゾート（株）代表取締役〕（インタビュー日時：平成20年9月12日16時30分～18時00分、場所：ホテルマウントレースイ）
- 11) 老朽化していた受託施設の補修費の負担を巡って、（株）夕張リゾートと夕張市の調整が続いていたが、調査後暫くして、3施設の受託返上が発表された。
- 12) 永澤直喜氏〔夕張市地域再生チーム・住宅再生チーム担当（調査時）〕（インタビュー日時：平成20年9月11日9時30分から10時30分、場所：夕張市役所）
- 13) 全国コンパック工業会北海道ブロック及び北海道テクニカルシステムエンジニア株式会社（千歳）
- 14) 荒館康治氏〔（株）ネクスト夕張シニアディレクター、ゆうばり国際ファンタスティック映画祭世話役〕（インタビュー日時：平成20年15時30分～17時00分、場所：夕張市民会館）
- 15) 園 泰子氏〔夕張こども文化の会「かぜちゃん」代表、「オールシーズンin夕張」代表、「ひなた BOOKO」世話役、夕張再生会議観光部会長〕（インタビュー日時：平成20年9月11日13

- 時～15時、場所：本町「リュック」)
- 16) 第二次世界大戦でフィリピン南部のホロ島（ミンダナオ島の南、東西60キロ南北20の島。近くの海域は現在でも海賊が横行する地域。）で、日本兵6,000余名が米兵との戦闘・マラリアによる病死・モロ族による殺害によって玉砕、生存者わずか80名という第二次世界大戦でも名だたる過酷な戦線に従事した藤岡明義氏の「敗残の記—玉砕地ホロ島の記録」は、互恵関係こそがコミュニティ成立の基本であるというコミュニティの本質を見事に明らかにしている。内容は、各隊の炊事当番が、戦線が過酷になるにつれて互恵関係が崩れ、統制のとれた分隊炊事から、任意の数人の共同世帯による世帯炊事、そして、各人の個人世帯による炊事に移行する様が描かれている（藤原明義『敗残の記』p. 94－95。
- 〔参考文献〕
- 東 一洋，2004，「なぜ今ソーシャル・キャピタルなのか1～5」（2004年1月21日，2004年1月27日，2004年2月10日，2004年2月24日，2004年3月2日）日本総研 website (<http://japan.internet.com>)。
- 内閣府国民生活局，2003，「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」。
- 内閣府経済社会総合研究所，2005，『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究報告書』。
- 橋本行史，2007，『自治体破綻・夕張ショックの本質』（改訂版）公人の友社。
- ，2007，「破綻回避のための黄金の橋」『判例地方自治』2007年6月号，ぎょうせい。
- ，2006，「私論公論：自治体財政の危機と対策」『京都新聞』2006年8月25日。
- ，2007，「財政民主主義に向けた情報共有」『地方自治職員研修』2007年11月号pp. 32－34。
- ，2007，「行政と住民の協働のあり方の考察」『関西実践経営』第34号2007年12月号pp. 83－93。
- 橋本行史・中西由貴・土屋あや子，2008，「夕張市財政破綻後の市民活動に関するインタビュー調査」『関西実践経営』第36号pp. 153－164。
- Putam, R. D. (with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti), 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press. (河田潤一訳，2001，『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』NTT出版。)
- Putnam, R. D. 2000, *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster. (柴原康文訳，2006，『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房。)
- 花田達朗，1996，『公共圏という名の社会空間—公共圏，メディア，市民社会』木鐸社。
- Habermas, J. 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag. (細谷貞雄・山田正行訳，1994，『公共性の構造転換—市民社会のカテゴリーについての探究』未来社。)
- 藤原明義，1979，『敗残の記』中央公論社。
- 森岡清志編，2008，『地域の社会学』有斐閣。
- 森岡清志，2008，「『地域の社会学』刊行後に思うこと」『書斎の窓』2008年9月号，有斐閣。

Role of Administrative Organization, and Community as its Partner for Co-production.

HASHIMOTO Koshi

〈Summary〉

To restructure administrative organization that expands under the welfare state idea in postwar days, the improvement for efficiency of administration that is called NPM has been executed. Recently, the expectation for administrative service arises again because of the change in social environments such as globalization and population decrease, etc. However, the restructure administrative organization is not avoided in immense budget deficits. Therefore, it is necessary to substitute the reduction of administrative service by co-production between administration and community. In Yubari that goes bankrupt, the administrative service is going to be decreased by severe fiscal reconstruction under the management of the country. But, the independent and self-organized community for the regional reproduction which is found there suggests the direction of policy that should be performed.

Key words : Reduction of administrative service, Co-production between administration and community, Independent and self-organized community